

KOVÁCS ÉVA

## KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓ MAGYARORSZÁGON ESETTANULMÁNY AZ EGYABLAKOS ÜGYFÉLSZOLGÁLATI REFORMRÓL

*A tanulmány a központi kormányzat koordinációs politikájának jellemző mintázatait vizsgálja. A vizsgálat fókuszában a magyar kormányzati szférában újonnan bevezetett koordinációs eszköz, a kormányablak, mint egyablakos ügyfélszolgálati modell tanulmányozása áll. A kutatás empirikus bázisát a kormányzati és közigazgatási kulcsszereplőkkel készített kvalitatív interjúkból és a dokumentumelemzésből származó adatok analitikus vizsgálata adja. A szerző a tanulmányban szemügyre veszi a kormányzati koordináció gyakorlatát Magyarországon, elemzi, hogy ez mennyire tér el más országokétól.*

### BEVEZETÉS

Az utóbbi években a fejlett és kevésbé fejlett országok kormányzati és közigazgatási reformjainak középpontjában a koordináció megerősítése, a vertikális és horizontális fragmentáció csökkentése áll. Az egyablakos ügyfélszolgálat – a nemzetközi irodalomban *One Stop Shop*-ként ismert modell – ezen közigazgatási reformprogramok gyakran megjelenő eleme. Ez a reformhullám Magyarországot sem kerülte el. A 2000-ben felállított okmányiroda-rendszer után 2010-ben a második Orbán-kormány alatt az egyablakos ügyfélszolgálati modell ismét a közigazgatási reformprogram (Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program) vezérmotívuma lett. A fővárosi és megyei kormányhivatalok felállításával egy időben – 2011 elejétől – 27 integrált ügyfélszolgálat, ún. *kormányablak* kezdte meg működését. A kormányzati szándék szerint 2013 végére 330 kormányablaknak kellett működni járási szinten, a korábbinál szélesebb feladat- és hatáskörrel.

Az egyablakos ügyfélszolgálati megoldások – amelyek nemcsak az üzleti szervezetek globális ügyfélszolgálati rendszereit formálják át jelentős mértékben [Karmarkar, 2004], hanem az utóbbi egy-két évtizedben a kormányzat által nyújtott igazgatási szolgáltatások fejlesztésének is egyik alapvető trendjét jelentik – számos perspektívából vizsgálhatók. Az egyik ilyen lehetséges elemzési szempont, hogy milyen összefüggésben van a bevezetett modell a kormányzat koordinációs törekvéseivel. Ez a koordinációs perspektíva alkalmasnak tűnik a magyarországi kormányablakreform vizsgálatára, ugyanis a reform az átfogó központi koordinációt erősíteni szándékozó kormányzati törekvés meghatározó elemének tekinthető. Ezzel összefüggésben a tanulmány célja kettős:

---

E tanulmány eredményeit megalapozó kutatás egy nemzetközi kutatási projekt, a COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future, No. 266887; [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu)) keretében folyt, az Európai Unió 7. keretprogramjának (FP7) támogatásával.

A szerző megköszöni Hajnal Györgynek (BCE/MTA TK Politikatudományi Intézet), hogy a kutatás vezetésével, szakmai konzultációval, útmutató megjegyzéseivel hozzájárult a tanulmány megírásához.

- elsősorban áttekintést kíván adni a kormányzati koordinációs helyzetkép változásáról Magyarországon;
- másodsorban célja a kormányablaknak, mint a jelenlegi közigazgatási reform-program kulcselemének nemzetközi összehasonlító perspektívában történő elhelyezése, leíró elemzése.

Ezeknek a kutatási problémáknak a felvetését indokolja, hogy bár az utóbbi húsz évben Magyarországon a kormányzati koordináció egyes sajátos problémái permanensen napirenden voltak a gyakorlati szakemberek és a politikai elit körében, ennek ellenére a hazai tudományos irodalomban csak ritkán foglalkoztak – ha egyáltalán foglalkoztak – a koordináció átfogó vizsgálatával. Azok az írások, amelyek valamilyen módon érintették a kormányzati koordináció kérdéskörét [például Sárközy, 2012; Müller, 2011; Müller, 2008; Bércesi, 2002; Balázs–Bércesi, 2006], a kormányzati koordinációt csak szűk skálán (parciálisan) vizsgálták, leszűkítve azt a központi kormányzat koordinációs problémájára, illetve azt kizárólag a „központi kontroll versus területi/ágazati autonómia” dimenziójában értelmezték. A nemzetközi irodalomban a kormányzati koordináció gyakran ennél jóval tágabb fogalomként jelenik meg. E gondolkodásmódban a centrálisan vezérelt, bürokratikus koordináció mellett egyre nagyobb súllyal jelennek meg az ettől gyökeresen eltérő – *együttműködésen alapuló* (network típusú), illetve *piaci* típusú – koordinációs struktúrák.

Az előbbieken említett célokat a következő struktúrában kívánom elérni: elsőként körvonalazom a területhez kapcsolódó fogalmakat, majd specifikálom a vizsgálati kérdéseket és a tanulmányban alkalmazott módszertant. A harmadik részben áttekintem a magyarországi koordinációs helyzetképet a rendszerváltástól napjainkig. Ennek keretében (i) elemzem a kormányzati koordináció fejlődésének szervezeti keretrendszerét, majd (ii) felvázolom azt a politikai és közigazgatási környezetet, amelyben az egyablakos ügyfélszolgálati reformot bevezették 2011-ben. A negyedik részben ismertetem a kormányablakreform tartalmát, lényegi elemeit és elvégezem ennek a szervezeti modellnek a strukturális összehasonlító vizsgálatát, az ötödik részben pedig összegzem a vizsgálat főbb eredményeit.

## 1. A VIZSGÁLAT KÉRDÉSEI ÉS FOGALMI-MÓDSZERTANI ALAPJAI

Ebben a részben ismertetem a vizsgálattal összefüggő kulcsfogalmakat – a koordináció és az egyablakos ügyfélszolgálati modell elméleti meghatározása –, és elhelyezem a jelen kutatást a létező tudományos kontextusban. Teszem ezt azért, hogy pontosan körülhatároljam a kutatás konceptuális kereteit. Ezt követően ismertetem a vizsgálat fő kérdéseit és az alkalmazott módszertant.

### 1.1. AZ EGYABLAKOS ÜGYFÉLSZOLGÁLAT, MINT A KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓ ESZKÖZE – FOGALMI ÁTTEKINTÉS

A kormányzati koordináció konceptualizálásához hasznos kiindulópontként szolgál Peters [1998: 296.o.] megállapítása, amely szerint a koordinációt tekinthetjük,

mint „olyan végállapotot, ahol a programok és a cselekvések közti felesleges átfedések, az ellentmondások és »fehér foltok« minimálisak”. Ezen állapotközponthú megközelítéstől eltérően mások a koordinációt sokkal inkább *folymatnak* tekintik; eszerint koordinációra akkor van szükség, ha az adott környezetben egy időben több közpolitikai szereplő egy meghatározott, közös cél elérése érdekében kölcsönösen együttműködve cselekszik [Bevir, 2009: 57. o.]. A következőkben egy, az előbbi két felfogás elemeire egyaránt építő megközelítést alkalmazok. E szerint „koordinációnak tekinthető az olyan, több közpolitikai aktort érintő folymat vagy cselekvés, amelynek eredményeként csökkennek az átfedések, következtelenségek és a hiányosságok. A koordinációs mechanizmusokon pedig az olyan, akár tudatosan megtervezett, akár spontán módon szerveződő együttműködések, elrendeződéseket értem, amelyek képesek – a tanulmányban használt értelemben – koordinációs hatást kifejtetni.” [Hajnal–Kovács, 2012].

A koordinációs mechanizmusokat – függetlenül attól, hogy tudatos vagy spontán cselekvésről van szó – gyakran csoportosítják az alkalmazott eszközök szerint. A koordinációs mechanizmusokról szóló nemzetközi irodalomban gyakran a koordináció három alapvető fajtáját különböztetik meg: a *piaci típusú*, a *hierarchikus* és a *hálózati* koordinációt [Pollitt–Bouckaert, 2004: 83–87. o.; Thomson et al., 1998]. A fenti hármas tipológiától részben különbözik *Ouchi* [1980] korábban felállított hármas osztályozása, ahol is a hálózati koordináció helyett a *klánkoordinációt* nevesíti harmadik típusként. A nemzetközi osztályozástól eltérő, bár némileg átfedő felosztást találunk a hazai irodalomban. *Kornai* [1983] a koordinációs mechanizmusok négy típusát különbözteti meg: a *piaci*, a *bürokratikus*, az *etikai* és az *agresszív* mechanizmust. *Chikán* [2007] ezt a tipológiát veszi át és fejleszti tovább, amikor ötödik koordinációs mechanizmusként – a holland mintára hivatkozva – megkülönbözteti a *kooperatív tranzakciós* formát. *Imre* [2011] – szintetizálva a hazai és nemzetközi irodalomban megjelenő tipológiákat – megkülönbözteti a *kölcsönös érdekeltségen alapuló* (más elnevezéssel *piaci*), az *értékkövető* (*Kornai* fogalmi rendszerében: *etikai*), az *altruista*, *kölcsönös altruista*, *bürokratikus*, *autokratikus* (vagy *agresszív*) és *nem szándékolt* interakciótipusokat.

A koordináció általános fogalmától a kormányzati koordináció fogalma felé mozduva más csoportosító ismérvek is feltűnnek az irodalomban. Érdemes megemlíteni *Christensen* és *Laegreid* [2008: 101–102. o.] elemzési keretét, ahol is megkülönböztették a „külső illetve belső”, valamint a „horizontális, illetve vertikális” irányú koordinációt egymástól. A külső, illetve belső dimenzió arra vonatkozik, hogy a koordinációs intézkedések kizárólag az államigazgatási szervezetrendszer összehangolására irányulnak-e, vagy esetleg azon túl, a helyi igazgatási, illetve nem kormányzati szintre is kiterjednek. Míg a második dimenzió – vertikális illetve horizontális irányú koordináció – arra vonatkozik, hogy a koordinációs mechanizmusok a hierarchia rendszerében egymással azonos szinten lévő szervek vagy alá-fölérendeltségi viszonyban lévő szervezetek között működnek (pl. központi államigazgatási szerv és területi szervei között).

Ahogy a bevezető részben arra már utaltam, az egyablakos ügyfélszolgálati modell egyértelműen elhelyezhető ebben a fogalmi rendszerben. A következőkben a nemzetközi irodalomból a kormányzati reformprogramok és az újszerű koordinációs eszközök vizsgálatával foglalkozó jelentősebb szerzők álláspontjára hivatkozva

támasztom alá azon állítást, hogy az egyablakos ügyfélszolgálati modell *kormányzati koordinációs eszköz*.

Az egyablakos ügyfélszolgálat (one-stop-shop) egy speciális szervezeti forma, amelyet a közigazgatásban az ágazati területek, a szakpolitikák közti koordináció növelése érdekében szoktak bevezetni. A szervezeti modell célja, hogy a szolgáltatások között észrevétlen átmenetet biztosítson a szolgáltatást igénybevevők, az ügyfelek számára azáltal, hogy egy közös, egyesített kapcsolati pontot hoz létre [Pollitt, 2003]. Így elősegítheti

- az ügyfélszolgálati kapacitások (fizikai vagy informatikai infrastruktúra) közti átfedések csökkentését, a felesleg munkaerő leépítését, ezáltal megtakarítások realizálását a „szolgáltató” oldalán;
- a szükségtelen többszöri sorban állás, várakozás kiküszöbölését a szolgáltatóknál, ami költségmegtakarítást jelent a szolgáltatást igénybevevők, az ügyfelek oldalán;
- a szolgáltatás minőségének, lefedettségének javítását, illetve a szolgáltatáshoz való könnyebb hozzáférést.

Ha elfogadjuk az *Askim* és társai által specifikált definíciós mozzanatokat [2011: 1452 o.], amelyek szerint az egyablakos ügyfélszolgálati modell nem csupán a különböző közigazgatási szerveknek a közös fizikai (vagy virtuális) térben való elhelyezkedése, hanem (i) egy olyan új típusú, speciális szervezeti forma, amely (ii) hozzájárul a kormányzati koordináció növeléséhez is, akkor ez a szervezeti megoldás koordinációs intézkedésnek tekinthető. E funkcionális megközelítésen túl az egyablakos ügyfélszolgálat strukturális megközelítésben is kormányzati koordinációs eszköznek minősíthető, ugyanis bizonyos mértékig előmozdítja a közigazgatási szervezetek horizontális koordinációját, az integráltabb együttműködését a szolgáltatásnyújtás szintjén [Perri, 2004; Halligan, 2006; 2008].

## 2. A VIZSGÁLAT KÉRDÉSEI, EMPIRIKUS BÁZISA ÉS AZ ALKALMAZOTT MÓDSZERTAN

Ahogy az előző részből kitűnik, külföldön – különösen az utóbbi évtizedben – a kormányzati koordináció működésének vizsgálata, a koordinációs mechanizmusok és innovatív gyakorlatok feltárása nagy érdeklődésre tart számot mind a gyakorlati, mind pedig az elméleti szakemberek körében. Ezzel szemben Magyarországon a hazai tudományos irodalomban csak ritkán foglalkoztak – ha egyáltalán foglalkoztak – a kormányzati koordinációnak az átfogó, longitudinális szemléletű vizsgálatával. Ezért az első – főként deskriptív és feltáró célú – kutatási kérdés középpontjában e témakör áll:

*Kutatási kérdés (1): Hogyan értékelhető a kormányzati koordináció fejlődésének – vagy az ez irányba tett erőfeszítéseknek – a tendenciája Magyarországon? Melyek voltak a főbb vitakérdések a kormányzati koordináció területén?*

A második kutatási kérdés egy már létező, különböző országok ügyfélszolgálati modelljeit vizsgáló, ambiciózus tanulmányhoz kapcsolódik. *Askim* és társai [2011] három országban vizsgálták és hasonlították össze az újonnan kialakított egyablakos ügyfélszolgálati gyakorlatokat. A vizsgálat céljára öt leíró változót azonosítottak,

amelyek alapján a különböző egyablakos ügyfélszolgálati modellek jellemezhetőek és összehasonlíthatóak. Ezek a következők:

- az ügyfélszolgálathoz tartozó feladatportfólió (szűk vs. széles, illetve felszínes vs. mély)
- az összekapcsolt szervek száma és szerkezete (egyszerű vs. komplex)
- a részt vevő szervezetek autonómiája (magas vs. alacsony)
- az ügyfélszolgálati pont elérhetősége az állampolgárok számára (közeleli vs. távoli)
- az összekapcsolt szervezetek integrációjának mélysége (alacsony vs. magas).

Az ezen analitikus modell alkalmazásával készült vizsgálat eredménye lehetővé teszi a hazai szervezeti modell összehasonlítását más országok egyablakos ügyfélszolgálati megoldásaival. Ezzel összefüggésben a vizsgálat második kérdése a következő:

*Kutatási kérdés (2): Melyek a Magyarországon újonnan bevezetett egyablakos ügyfélszolgálati modell, a kormányablak fő strukturális jellemzői, és hogyan értelmezhetőek ezek más országok hasonló gyakorlatával összehasonlítva?*

A vizsgálat empirikus bázisát az első kutatási kérdés – a magyarországi koordinációs gyakorlat feltárása – tekintetében alapvetően a témában publikált tudományos és „gyakorlatközeleli” szakirodalom, valamint a kormányzati koordináció intézményrendszerére vonatkozó jogszabályok képezik. E körben külön említést érdemel a Hajnal [2008] által elvégzett, az 1992 és 2005 közötti időszakban a kormányzat közigazgatás-korszerűsítési napirendjén (az ún. *közigazgatás-korszerűsítési kormányhatározatokban*) megjelenő kormányzati reform-/modernizációs törekvések tartalmi elemeit azonosító vizsgálat. Az ismétlődő, jellemző mintázatok azonosítása érdekében ezeket a kormányzati dokumentumokat számítógépes kvalitatív analízissel elemezték. A tanulmány hangsúlyosan épít ennek a kutatásnak, továbbá egy hasonló módszerrel végzett másik vizsgálatnak – eddig még nem publikált – eredményeire.

A kormányzati koordináció problémájáról és eszközeiről való gondolkodás elmélyítése érdekében eredeti empirikus kutatást is végeztem, amelynek keretében négy, a kormányzati koordináció 1990 utáni alakulásával kapcsolatban különösen tájékozott kormányzati-közigazgatási kulcsszereplővel (key informant) készítettem mélyinterjúkat. Közülük ketten több mint 15 éven keresztül dolgoztak vezető köztisztviselőként a központi közigazgatásban a kormányzati koordinációt érintő területeken. A másik két interjúalany országos hatáskörű szakigazgatási szerv vezetőjeként vett részt a 2010-ben kezdődő államigazgatási reformfolyamatban.

A kormányablakreform bemutatása és elemzése egy esettanulmányon keresztül történik. Az esettanulmány nyilvános kormányzati dokumentumok, belső kormányzati munkaanyagok, valamint az érintett köztisztviselőkkel készített interjúk feldolgozásával készült. A félig strukturált interjúk 2012 nyarán és 2013 elején készültek hat, a kormányablakreform által érintett (két országos hatáskörű szakágazati szerv, okmányiroda), illetve a reformfolyamatot irányító/támogató szerv (KIM Területi Közigazgatásért Felelős Államtitkárság; Nemzeti Államigazgatási Központ) vezető köztisztviselőivel.



### 3. KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓ MAGYARORSZÁGON

#### 3.1. KÖZPONTI KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓ

A rendszerváltást követő időszak jellemző eleme volt a központi kormányzati szereplők közötti koordináció erősítésének szándéka. A rendszerváltás utáni Magyarországon a központi kormányzati koordináció intézményi kereteinek fejlődésében három meghatározó mérföldkő azonosítható.

Az első a *közigazgatási államtitkári értekezletek* (KÁT) 1991-es létrehozása volt. A KÁT a kormányülések szakmai előkészítését célozta. Ez a fórum a Miniszterelnöki Hivatal élén álló közigazgatási államtitkár vezetésével és a tárcák közigazgatási államtitkárainak részvételével hetente ülésezett. A közigazgatási államtitkári értekező szerepe, illetve súlya a kormány döntéseinek előkészítésében folyamatosan nőtt [vö. Müller, 2011; Szilvássy, 1998]. A testületnek, bár feladata elvileg az egyes előterjesztések kapcsán az államigazgatási egyeztetés során fennmaradt problémák megoldása, illetve az előterjesztések „közigazgatási-szakmai” szempontú megtárgyalása volt, lehetősége volt – lényegében minden más egyeztetés után – levenni egyes ügyeket a napirendről [Szente, 1999].

A következő mérföldkőnek a *Miniszterelnöki Hivatal (MeH) reformja* tekinthető az első Orbán-kormány idején. E változtatás célja kettős volt. Egyrészt a hangsúlyozottan politikai kormányzás feltételeinek megteremtése a MeH szerepének erősítése révén (politikai tervezés-elemzés, kommunikációs funkció és szervezeti egység létrehozása, erősítése). Másrészt pedig a kormányzati koordináció erősítése a *referatúra-rendszer*en keresztül, amely a jogi apparátus mellett az érintett szakpolitikai képviselő megjelenését jelentette a kabinet elé vitt tervezetek előkészítésénél [Müller 2010a: 34. o.]. A referatúrák – összesen hat szakterületen: gazdasági és pénzügyi, társadalompolitikai, agrárgazdasági, környezetvédelmi és infrastruktúra, belügyi és igazságügyi, külügyi és honvédelmi – 2009-ig működtek önálló főosztályként a MeH-en belül, amikor is a Bajnai-kormány idején beolvasztották őket a jogi főosztályba [Müller, 2011: 123–124. o.]. Az ebben az időszakban széles jogkörrel és feladatkörrel felruházott MeH – amely minden, politikai szempontból jelentős területet törekedett saját hatáskörébe vonni, s ezáltal központi irányítását, felügyeletét biztosítani – olyannyira túlterhelte, hogy képessége a szakpolitikai területek közti koordinációra jelentősen csökkent.

A harmadik mérföldkőnek a Gyurcsány-kormány által 2006-ban bevezetett *intézkedéscsomag* tekinthető, amely a „politikai kormányzás kiteljesedését” [Müller, 2010a: 37. o.] célozta. Ennek egyik eleme a közigazgatási államtitkári rendszer eltörlése volt, ami természetesen egyben a KÁT felszámolását is jelentette. A Gyurcsány-kormány az úgynevezett „szakpolitikai koncepció” alapján szakított a korábbi elképzeléssel [Sárközy, 2007], amely szerint a minisztériumok politikai vezetése (miniszter, politikai államtitkár, politikai munkatársak), illetve szakmai vezetése (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkárok, főosztályok) élesen váljanak el egymástól. Az új elképzelés értelmében a miniszter és egy helyettese, az államtitkár szakpolitikusok, akik a minisztérium politikai és szakmai vezetői egyaránt. Ehhez járult a miniszter szerepének ártértelemezése a kormányzati egység hangsúlyozása érdekében: a miniszter kormánytagként vezeti a tárcát, és nem a tárca érdekképví-

selője a kormányban [Sárközy, 2007]. Az új rendszer szinte általános értetlenségbe és elutasításba ütközött, aminek fő oka, hogy a vezetési struktúrából kiesett közigazgatási államtitkár helyére és a minisztériumok élére gyakran pártpolitikusok, illetve az államtitkári tisztségbe csekély kivétellel mindinkább kifejezetten pártpolitikusok kerültek [Müller, 2010b: 14. o.]. A 2006-os intézkedéscsomag más elemei a kormányzati koordináció növelésére és a szervezeti „túlnövekedés megszüntetésére” [Sárközy, 2007] irányultak. A minisztériumok és az országos hatáskörű államigazgatási szervek számát összevonások révén csökkentették (pl. az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium létrehozásával öt korábban önálló kormányhivatalt beolvasztottak; összevonták a bányászati központi közigazgatási szerveket, a különböző központi mezőgazdasági szerveket integrálták). Bizonyos területek összehangolása érdekében koordinációs bizottságokat, szervezeteket hoztak létre (pl. Nemzeti Fejlesztési Ügynökség az uniós források elosztásának koordinálására, Államreform Bizottság, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, Kormányzati Személyügyi, Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ). A kormányzat strukturális jellegű átalakításán kívül koordinációs mechanizmusnak tekinthető a szintén a kormányzati munka összehangolása érdekében bevezetett ún. „szakmapolitikai egyeztetés”, amelynek célja „a koncepcionális kérdések tisztázása annak érdekében, hogy a kormányzati politikával összhangban álló, megfelelően kidolgozott (...) elképzelések kerüljenek közigazgatási egyeztetésre” [10/2008. (HÉ 46.) utasítás].

A második Orbán-kormány megalakulásával tovább folytatódott az a tendencia, amely a minisztériumok számának csökkentése és az államigazgatási szervek összevonása irányába mutat, viszont a minisztériumok vezetésében visszaállították a közigazgatási államtitkári pozíciót és a közigazgatási államtitkári értekezletet.

### 3.2. A TERÜLETI SZINTŰ ÁLLAMIGAZGATÁS KOORDINÁCIÓJA

A kormányzaton belüli koordináció nemcsak a középszintű, országos hatáskörű szervek tekintetében volt napirenden, hanem az államigazgatás területi szintjén is. A dekoncentrált államigazgatási szervezetrendszer reformja a rendszerváltás óta permanensen jelen lévő releváns kérdése a mindenkori kormányzatnak [Bércesi, 2002; Balázs–Bércesi, 2006], és hasonlóképpen központi témája a hazai közigazgatás-tudományi diskurzusnak. A területi államigazgatás átalakítása a rendszerváltástól napjainkig a szakirodalomban azonosított strukturális változások alapján négy meghatározó, egymástól jól elkülöníthető szakaszra osztható.

Az *első szakaszt* (1990–1994) a területi államigazgatási szervek burjánzása jellemezte a rendszerváltástól a területi közigazgatási koordinációját előmozdítani hivatott megyei közigazgatási hivatal létrehozásáig. A rendszerváltást megelőzően a szocialista állam tanácsai igazgatási rendszere erős és egységes kereteket biztosított a területi szintű közigazgatás megvalósulásához [Balázs, 2006: 36. o.]. A rendszerváltást követően megyei szinten szűk hatáskörrel rendelkező önkormányzatokat hoztak létre, amelyek nem vették át a korábban megyei szinten működő államigazgatási feladatokat. Ez teret engedett az egyes minisztériumoknak, hogy a területi szint-

re saját dekoncentrált ágazati szerveiket telepítsék, amelyek a többi ágazattól szeparálva, a minisztérium irányítása alatt működtek. Ez a tendencia a területi államigazgatási szervek „elszaporodásához”, a megyei szintű igazgatás „szétaprózódásához” vezetett [Ivancsics, 2006: 227. o.; Balázs, 2006: 238. o.; Bércesi, 2006: 251. o.]. A kilencvenes évek közepétől kezdve folyamatosak a területi szintű ágazati/szervezeti integrációs/koordinációs kísérletek, de a célkitűzések nem tudtak megvalósulni, főként a központi közigazgatási hivatalok és minisztériumok ellenállása miatt. Egyik kormányzatnak sem volt elég politikai ereje, hogy megtörje a presztízs- és hatalomféltésből fakadó ágazati ellenállást.

A középszintű igazgatás reformjának kísérlete 1990-ben a nyolc *köztársasági megbízott* kinevezésével kezdődött [Balázs-Bekényi, 2003]. A köztársasági megbízott koordinációs eszközökkel rendelkezett a többi dekoncentrált szerv felett. Ezek az eszközök azonban nagyrészt alkalmatlanok voltak a tényleges összehangolásra, a duplikációk felszámolására [Ivancsics-Virágh, 2006: 53. o.]. 1994-től a köztársasági megbízottak intézménye megszűnt. A koordinációs feladatokat az újonnan létrejövő 19+1 megyei szinten működő *közigazgatási hivatal* (1994–2006) vette át, amely a – továbbra is inkább szimbolikus hatáskörökként funkcionáló – koordinációs jogkörök gyakorlásán túl néhány területi szakigazgatási szervet is magába olvasztott a szétaprózódás csökkentése érdekében. Ez az időszak tekinthető a területi államigazgatási koordináció *második szakaszának*.

A *harmadik szakaszt* (2006–2010) a központi közigazgatás területi, ügynevezett dekoncentrált szerveinek felülvizsgálata, egy részük megszüntetése, mások integrálása és ezzel párhuzamosan regionalizálása jelentette. A kétezres évek közepén a regionalizáció összefonódott a területi közigazgatással kapcsolatos reformtörekvésekkel. A regionalizációt megalapozó jogszabályok (1113/2003 és 1075/2004 kormányhatározat) a területi közigazgatás korszerűsítését az eddig megyei szinten működő közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésével összekapcsolva, a régióközpont közigazgatási hivatalának vezetőjét koordinációs többletjogosítványokkal felruházva [Ivancsics-Bércesi, 2006: 72. o.] valósították meg. Nemcsak a közigazgatási hivatalok, de a dekoncentrált területi szervek is regionális szinten működtek tovább a megyei területi szint helyett.

Területi szinten a kormányzati koordináció *negyedik szakaszát* (2010-től napjainkig) a *fővárosi és megyei kormányhivatalok* létrehozása fémjelzi. A 2010-ben hatalomra kerülő kormány átfogó közigazgatási reformprogramot hirdetett meg, amely a központi közigazgatás átszervezése mellett a területi közigazgatásra is kiterjedt. A kormányzat a rendszerváltás óta elsőként rendelkezett a szükséges politikai erővel – a kétharmados parlamenti többség révén –, hogy keresztülvigye a területi államigazgatási szint reformját. A területi szintre vonatkozó, 2010-ben kezdődött reformprogram célja a területi államigazgatás átszervezése, egységesítése. Ennek eredményeként megtörtént a korábban regionális szinten működő területi szakigazgatási szervek és a korábbi közigazgatási hivatalok integrációja a kormány irányítása alatt, megyei és fővárosi szinten működő kormányhivatalokba. A fővárosi és megyei kormányhivatalok magukba integrálják a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységet, a *törzshivatalt* – amely elsősorban koordinációs, ellenőrzési, informatikai tevékenységet, valamint képzést, továbbképzést szervező, összehangoló feladatokat lát el –, valamint azt a 18 ágazati szakigazgatási szervet,



amelyek korábban a központi szakigazgatási szervek regionális szinten működő dekoncentrált szerveiként szeparálva működtek.

A megyei kormányhivatalok élén kettős vezetés áll. A *szakmai vezetést* a szervezet élén a főigazgató látja el, míg a *politikai irányításért* a kormány által kinevezett kormány megbízott (aki lehet országgyűlési képviselő is) a felelős. A szakigazgatási szervek is kettős irányítás alatt működnek. Bizonyos irányítási jogköröket, amelyek főként a szerv operatív működésével kapcsolatosak, a kormányhivatal törzshivatala, míg a szakmai tevékenységgel összefüggő irányítási jogkört az ágazati központi hivatal vezetője gyakorolja.

A területi közigazgatási reform meghirdetett célja, hogy felszámolja „a rendszerváltás óta kialakult anomáliákat a közigazgatásban.” A kormányzati indoklás szerint az egyik ilyen anomália volt, hogy (i) a területi államigazgatási szervek működése részben átláthatatlan költségvetési szerkezetben valósult meg. A költségvetés és a szervezeti struktúra nem igazodott egymáshoz. A másik, hogy (ii) a foglalkoztatottak jövedelmi viszonyaiban, juttatási rendszerében indokolatlan különbségek voltak ahhoz képest, hogy ugyanazt a feladatot látták el, ugyanabban az államigazgatási pozícióban, valamint (iii) egyenetlenségek voltak az ingatlanfelhasználás, az eszközhasználat vagy az informatikai ellátottság tekintetében is. [Virágh, 2011.]

A területi reform következő lépése a járási (fővárosi körzeti) hivatali rendszer felállítása volt 2013. január elsejétől. Azon államigazgatási feladatok jelentős része, amelyekben korábban a jegyzőnek/polgármesternek vagy a hivatal szervezetének (pl. okmányiroda) kellett eljárnia, 2013-tól átkerült a járási (fővárosi körzeti) hivatalok hatáskörébe.

Ezt a széles körű átszervezési hullámot tekintve úgy tűnik, a kormányzat törekszik arra, hogy megerősítse a közigazgatási szervezetek közötti koordinációt mind horizontálisan, mind vertikálisan, központi és területi szinten egyaránt. Horizontálisan, mivel a kormányhivatalok létrehozásával korábban önállóan működő területi szerveket vont össze egy szervezet irányítása alá. Vertikálisan, mivel új irányítási-felügyeleti rendszert hozott létre, ezáltal újra strukturálta a központi kormányzat, az országos szakigazgatási szervek és területi szerveik közti viszonyt.

#### 4. A KORMÁNYZATI KOORDINÁCIÓ INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK ALAKULÁSA: ELEMZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

Megállapítható, hogy a koordináció erősítését célzó alkalmazott megoldások fajtájakat tekintve igen szűk skálán mozognak. Gyakorlatilag lényegében a McH (2010-től a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) szerepének erősítésére, a minisztériumok és ágazati szerveik közötti bürokratikus-hierarchikus kontroll növelésére szorítkozott. Sőt, nem csupán a kormányzat koordinációs gyakorlata korlátozódott e felülről jövő, „top-down” típusú mechanizmusra, de maga a gondolkodási keret is, amelyben az elméleti szakemberek a koordinációt elhelyezték. A koordináció eltérő értelmezése – pl. alulról szerveződő koordináció, a network vagy a piaci típusú koordináció –, amely gyakran megjelenő eleme a koordinációról szóló diskurzusoknak, valamint a nyugat/észak-európai vagy észak-amerikai országokban kialakult

kormányzati koordinációs eljárások tapasztalatai szinte teljesen hiányoznak a hazai kormányzati gondolkodásból és gyakorlatból.

Az előbbi állítás megerősítésére szolgál többek között egy korábbi vezető kormánytisztviselő véleménye a magyarországi kormányzati koordinációról: *„A koordináció mindig központi probléma volt [...] Arról szólt, amit ma szeretnek politikai kormányzásnak nevezni, hogy mindenki azt szeretné, hogy felülről mozgassák a dolgokat, a tárcákat, ne pedig alulról fölfelé a tárcák irányítsanak.”*

Az állítás alátámasztható más, sokkal kézzelfoghatóbb érvekkel is. Például Hajnal [2008, 2006] hat közigazgatási reformról/modernizációról szóló kormányrendeletet elemzett. Ezek a kormányzati programok 1992-től 2005-ig folyamatosan, körülbelül két évente jelentek meg és tükrözik az éppen aktuális kormányzat koherens akciótervét a közigazgatás modernizációjáról, a reformkezdeményezésekről. A vizsgálat kiterjedt – számítógépes kvalitatív elemzés eszközével – (i) a közigazgatási reformok eszközeinek tipologizálására és (ii) annak vizsgálatára, hogy ezek az eszközök milyen gyakorisággal fordultak elő a reformprogramokban a vizsgált időszak alatt. A vizsgálat fő eredményei a következők:

- A „bürokratikus kontroll erősítése”, mint reformeszköz 13 alkalommal jelent meg a vizsgált időszak alatt; ezzel szemben
- „az alternatív/nem bürokratikus kontroll bevezetése”, mint intézkedés csupán 2 alkalommal jelenik meg [Hajnal, 2006: 8–10. o.].

A koordinációról szóló szakmai/tudományos diskurzusban még egyértelműbben megfigyelhető a felülről jövő, bürokratikus koordináció – ami a Miniszterelnöki Hivatalon keresztül valósult meg – kizárólagossága. Erre utal, hogy az utóbbi idők legambiciózusabb munkáiban, amelyek célja a magyar kormányzati rendszer két évtizedes működésének áttekintése, a koordináció kérdését analóg módon használják a MeH szerepének (erősségének) változásával [Müller, 2011: 120–138 o.; Sárközy, 2012].

A koordinációról való ilyen típusú „megrögzött” gondolkodásnak a gyökereit a történeti előzményekben és a mostani közigazgatási környezet kialakulásának előzményeiben kereshetjük. Az utasítás-kontroll típusú koordináció – amit a Miniszterelnöki Hivatal, később a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium gyakorolt a szakminisztériumok irányában – kizárólagossága a rendszerváltás előtti politikai viszonyokkal, pontosabban azok megszűnésével magyarázható. A rendszerváltás előtt a kommunista párt változatos eszközökkel – formális és informális (nomenklátúra) csatornán keresztül, kulturális és ideológiai eszközökkel – koordinálta az ágazatokat. E koordinációs struktúra összeomlását követően nem jött létre a funkciókat betöltő egyenértékű rendszer. Az eltérő politikai, ideológiai nézetek által vezérelt kormánypártiak és ellenzékiek erős szembenállása, összeütközése – ami már az első demokratikusan választott parlament működésében is megjelent – jellemezte a rendszerváltást követő időszakot. A működőképes kormányzás biztosítása érdekében ezért egyre inkább indokoltnak látszott a központi felügyelet és kontroll létrehozása/megerősítése. Az így létrehozott koordinációs rendszer ellenállónak bizonyult az utóbbi húsz évben. Nem csoda tehát, hogy a mostani kormányzat továbbra is az utasítás-kontroll típusú koordinációs fogalmi rendszerben gondolkodik és cselekszik, ahogy azt tették a kormányok folyamatosan a rendszerváltást követően.

## 5. AZ EGYABLAKOS ÜGYFÉLSZOLGÁLAT MAGYARORSZÁGON: ESETTANULMÁNY A KORMÁNYABLAKREFORMRÓL

### 5.1. AZ EGYABLAKOS ÜGYFÉLSZOLGÁLATI REFORM HÁTTERE ÉS BEVEZETÉSÉNEK KÖRÜLMÉNYEI

Ahogy arra az előző részben is utaltam, az államigazgatás területi átalakításának terve a rendszerváltástól kezdődően minden kormányzati ciklusban megjelent. A hatalmon lévő kormányzatoknak viszont nem volt meg a szükséges ereje – politikai támogatottsága és parlamenti többsége –, hogy a szaktárcákkal és a szakigazgatási szervekkel szemben véghezvigyenek egy átfogó, a területi szerveket szorosabban integráló reformot. 2010-ben a második Orbán-kormánynál a politikai szándék minősített parlamenti többséggel társult, így lehetővé vált, hogy akár a kétharmados többséget igénylő törvények (pl. a közigazgatási hivatalok KIM alá sorolása) módosítása árán is megszüntessék a területi szint átszervezését gátló jogi akadályokat [Virágh, 2012].

A területi államigazgatás 2011-ben indult átfogó átszervezésének első állomása a fővárosi és megyei *kormányhivatalok* létrehozása, valamint ezzel párhuzamosan – az egyablakos ügyintézési rendszer kialakításának első lépéseként – a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodáinak, a *kormányablakoknak* a kiépítése volt. A területi reform második lépése a *járási rendszer* kialakítása, amelynek keretében – a kormányzati szándék szerint – 2013 végére a járási székhelyeken 300 új kormányablaknak kellett létrejönnie. A kormányablakok bevezetését az indokolta, hogy a területi szintű közigazgatási rendszer fenntarthatatlanná, szétaprózódottá vált, és működése nem volt hatékony. Ennek oka az államigazgatási ügyfélszolgálati rendszer kaotikus volta [Virágh, 2012]. Az ügyfélszolgálati pontokhoz eltérő hozzáférési lehetőségük volt az állampolgároknak, azok más-más nyitva tartási renddel működtek, a szolgáltatás színvonala nem volt egységes, az üzemeltetési rendszer különbözött. Nem csak ágazatok ügyfélszolgálatai között volt ez megfigyelhető, hanem azonos ágazathoz tartozó különböző illetékességű területi szervek is eltérő rendszerben, színvonalon működtették front-office-aikat. A kormányzati szándék szerint „a kormányablakok megteremtik a lehetőségét az ugyanazon standardok szerint, egységes arculattal, azonos felkészültségű és minőségű személyi állománnyal, ugyanolyan ügyfélfogadási rendben történő szolgáltatásnyújtásnak. Ez az egységesség az ügyfelek számára is előnyt jelent az eligazodásban.” [Virágh, 2012].

E kitűzött cél megvalósítása érdekében a kormányablakok a következő előnyöket nyújtják:

- Egységesített és meghosszabbított ügyfélfogadási idő (reggel 8-tól este 8-ig).
- Ügyfelek lakóhelyéhez, munkahelyéhez közeli, könnyen megközelíthető szolgáltatási pontok (a járási hivatalok szintjén működő kormányablakok, de később más nyilvános helyen pl. postán, vasútállomáson is működni fognak kihelyezett ügyfélszolgálati pontok).
- Az ügyintézésre fordított költségek (idő, ráfordított energia, pénz) csökkenése az ügyfél oldalán, az eljárási idő rövidülése, a több hivatalnál való sorbaállás kényszerének megszűnése révén.

A kormányzati szándék szerint a kormányablakok működésükkel hozzájárulnak a korábbinál alacsonyabb társadalmi költséggel, hatékonyabban működő közigazga-

tás kiépüléséhez, ami a kormányzat oldalán is megtakarítást eredményez. Az egyablakos ügyfélszolgálati modell mindazonáltal nem számít úttörő megoldásnak a hazai közigazgatás gyakorlatában. Magyarországon már korábban is beszélhettünk egyablakos ügyintézésről (okmányirodák, illetve elektronikus one-stop-shop-ként a [magyarorszag.hu](http://magyarorszag.hu)-n működő ügyfélkapurendszer). A jelenlegi kormányablak épít a korábban kialakult és jól működő egyablakos ügyfélszolgálati rendszerre. Olyannyira, hogy a járási szintű kormányablakok többsége az okmányirodák infrastrukturális bázisán (pl. humán erőforrás, fizikai és IT infrastruktúra) jön létre, és azok feladatait is magára vállalja.

## 5.2. A KORMÁNYABLAK SZERKEZETE, FELADATAI ÉS MŰKÖDÉSE

Az integrált ügyfélszolgálatok, az ún. kormányablakok a kormányhivatalokkal egy időben kezdték meg működésüket kezdetben 29, majd 61 intézhető ügyfajtával. 2013. július 1-től a további ügykörbővítés következtében közel 150-re emelkedett ez a szám. A kormányablakok feladatportfóliója jelenleg is kiemelkedően széles (egészségügy; építésügy; kereskedelem, szociális- és családtámogatás; vállalkozások, egyéni vállalkozóvá válás, egyszerűsített honosítás stb.), de 2014-re a tervek szerint a szakigazgatási területek teljes horizontját – szűkebb vagy szélesebb körben – átfogja majd a kormányablakokhoz tartozó, megközelítőleg 2500 különböző hatósági ügytípus. (Többek között megjelennek majd az idegenrendészeti, menekültügyi hatósági ügyek, ingatlan-nyilvántartással, állás keresők támogatásával, kereskedelmi tevékenység folytatásával összefüggő hatósági feladatok.)

A projekt második szakaszában a feladatportfólió bővítése mellett az ügyfélszolgálati pontok számának bővítése is cél. 2013-ban 168 járásban közel 300 új kormányablak felállítását tervezik. Ezen túlmenően a kormányzati szándék szerint az ügyfélszolgálati pontok nemcsak a hivatali helyiségekben lennének elérhetőek, hanem több közösségi helyen is, mint például a vasútállomásokon vagy a postákon.

Az ügyintézés mélységét tekintve a kormányablakok által nyújtott szolgáltatás háromféle lehet az adott ügytől függően.

- A szolgáltatás első szintje a *tájékoztatás, információnyújtás*, amikor az ügyintéző orientálja az ügyfelet, hogy melyik hatósághoz fordulhat –, ha egyáltalán közigazgatási problémáról van szó –, milyen típusú eljárásban az ügyével.
- A szolgáltatás második szintje, amikor a tájékozódáson túl az ügyfél a *kérelmét is előterjesztheti* a kormányablakoknál. Ezeknél az ügyeknél az ügyintéző továbbítja a kérelmet a csatolt dokumentumokkal a döntési jogkörrel rendelkező szakigazgatási szervhez az érdemi döntés meghozatala céljából.
- A harmadik csoportba tartoznak az azonnal intézhető ügyek, ahol az *ügyintéző teljes körű ügyintézését végez*. Ide tartoznak a nyilvántartásba vétellel, adatváltozás bejelentéssel, igénybejelentéssel kapcsolatos ügyek, amelyek elbírálása nem igényel mélyebb szakmaspecifikus ismereteket. (pl. ügyfélkapu létesítése, egyéni vállalkozói tevékenység bejelentése).

A kormányablakok feladatkörét érintő ügyek jelentős többségénél – a feladatportfólió-bővítést követően még inkább – az első és második szintű (információnyújtás, kérelmek átvétele és továbbítása) szolgáltatás lesz elérhető. A kormányab-

lakok működésével párhuzamosan, azokkal átfedésben továbbra is fennmaradtak a szakigazgatási szervek ügyfélszolgálatai is, ahol szintén előterjeszthetők a kérelmek.

### 5.3. A KORMÁNYABLAKOKKAL KAPCSOLATOS TAPASZTALATOK NEMZETKÖZI PERSPEKTÍVÁBAN

Ahogy korábban erre már utaltam, a kormányablakok strukturális elemzésénél Askim és társai [2011] által ajánlott ötdimenziós vizsgálati modellt használom fel. A következőkben vizsgálom és elhelyezem a hazai egyablakos ügyfélszolgálatot – az előző részekben feltárt és bemutatott tények és jellemzők alapján – ebben a nemzetközi összehasonlításra alkalmas, analitikus keretben.

Askim és társai [2011] öt változót azonosítanak, amelyek alapján a különböző egyablakos ügyfélszolgálati modellek jellemezhetőek és összehasonlíthatóak. Ezek (i) az ügyfélszolgálathoz tartozó feladatportfólió, (ii) az integrált szolgáltatási pont létrehozásával összekapcsolt szervek száma és szerkezete, (iii) az integrált szolgáltatások kapcsolódásának mélysége, (iv) az autonómia mértéke, (v) az ügyfélszolgálati pont elérhetősége az állampolgárok számára.

#### *(i) Feladatportfólió*

Ez a változó arra adja meg a választ, hogy milyen ágazathoz tartozó feladatok hárulnak az adott ügyfélszolgálatra és milyen ügyintézési hatásköre van. Az ügytípusok tekintetében a hazai kormányablakok feladatportfóliója – összehasonlítva a három esettel (norvég, dán, angol), amit Askim és társai [2011] vizsgálnak – rendkívül széles. Az ügyek típusai – különösen a 2014 elején esedékes ügykörbővítés után – átfogják a szakigazgatás teljes skáláját. A külföldi gyakorlattal összehasonlítva a magyar eset éles kontrasztot mutat, ugyanis ezekben az országokban azonos szakterülethez tartozó, vagy egy speciális ügyfélcsoportot érintő ügyekre (munkaügyi és szociális ellátások) hozták létre az egyablakos ügyfélszolgálatokat.

Ami az ügyintézés mélységét illeti, a kormányablakok nyújtotta szolgáltatás többsége inkább felszínesnek értékelhető. Az ügyintézés mélysége az ott intézhető ügyintézési folyamatokra utal. Ahogy arra a 5.2. alfejezetben is utaltam, az ügyek jelentős többségénél kizárólag információt nyújtanak, átveszik és továbbítják a kérelmeket a kormányablakok. Az ügyek érdemi elbírálása, a döntés meghozatala továbbra is a szakigazgatási szervekben történik. A kormányablakoknak tehát túlnyomóan a front-office-feladatok ellátásában van szerepük.

#### *(ii) Az integrált szervezeti struktúra*

A következő vizsgálati dimenzió az egyablakos ügyfélszolgálatokban résztvevő szervekre vonatkozik. Ebben a dimenzióban az integrált szervezetek számát, az igazgatási területek, ágazatok sokszínűségét (horizontális komplexitás), igazgatási szintek heterogenitását (vertikális komplexitás) vizsgálom. A hazai megoldás extremitását mutat e tekintetben is, ugyanis majdnem minden szakigazgatási szervtől kerülnek át feladatok a kormányablakok hatáskörébe. Ha szűkebben értelmezzük és csak azo-



kat a szervezeteket tekintjük, amelyek a megyei kormányhivatalok létrehozásával kerültek integrálásra – ugyanis a kormányablakok elsődlegesen a megyei kormányhivatalok „front-office-jaiként” kerültek kialakításra – akkor is nagyságrendileg húsz, profilját tekintve nagyon heterogén szakigazgatási szervet vontak össze. Ez éles eltérés a nemzetközi példákkal összehasonlítva, ahol 2–3 hasonló profilú, hasonló ügyfélkörrel rendelkező szervezet hozott létre közös egyablakos ügyfélszolgálatot.

### *(iii) Az integráció mélysége*

Az integráció mélysége az egy ponton szolgáltatást nyújtó szervezetek összekapcsolódásának intenzitására utal. A kormányablak ebből a szempontból is különleges, pontosan az érintett szervezetek sokfélesége miatt. A megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei tekintetében magasabb fokú integrációról beszélhetünk, ugyanis funkcionálisan közös vezetés alá tartoznak (egységes finanszírozás, integrált gazdálkodás, közös humánerőforrás-gazdálkodás stb.), de szakmailag továbbra is a központi ágazati szerv irányítja tevékenységüket. A strukturálisan különálló szervek esetében (pl. jegyző, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal, Magyar Államkincstár) pedig inkább együttműködésről, mintsem bármilyen fajta integrációról lehet szó, ugyanis ezek a szervek a szervezeti önállóságuk mellett még a szakigazgatási szervek mellett működő ügyfélszolgálatokat is megtartják. A hazai esettől eltérően a nemzetközi példák azt mutatják, hogy az egyablakos ügyfélszolgálatok létrehozása együtt jár az érintett szervezetek magasabb fokú szervezeti integrációjával.

### *(iv) Az integráció önkéntességének mértéke*

Egy integrált ügyfélszolgálati struktúra létrejöhet felülről vezérelve, központi utasítás révén (top-down) vagy alulról szerveződve (bottom-up), az egyes különálló szervek önkéntes társulásával. A kormányablakok *felülről vezérelve*, a központi kormányzat irányításával jöttek létre. Az integráció létrehozása hierarchikus eszközökkel, tipikusan normatív előírásokkal, utasításokkal történt, többnyire az érintett szereplőkkel történő előzetes egyeztetés nélkül, vagy – az egyes ágazati vezetők véleménye szerint – azok javaslatának és észrevételeinek figyelmen kívül hagyásával. Ezt támasztja alá az integrációba bevont két országos hatáskörű szakigazgatási szerv vezetőjének közlése is az integráció körüli folyamatokról:

*„A kormányzat nem volt nyitott a szakigazgatási szervek vezetőinek írásban vagy szóban tett javaslataira, elzárkóztak a felvetett aggályok, problémák kezelésétől. A legtöbb szerv elmondta, hogy milyen kockázatot jelent a szétdarabolás, de ezt figyelmen kívül hagyták.”* [Interjú a szakigazgatási szerv vezetőjével (1), 2012. 07.10.]

*„Az egyeztetések kezdeti szakaszában a NEFMI képviselte a hatóságot. Közvetlenül csak később tudott a hivatal bekapcsolódni a folyamatba, amikor már minden kérdést eldöntöttek.”* [Interjú a szakigazgatási szerv vezetőjével (2), 2012. 07.12.]

Előbbiekből úgy tűnik, hogy az érintett szerveknek csekély autonómiájuk volt az új szervezetrendszer és ügyfélszolgálati rendszer kialakításának folyamatában.

Ebből a szempontból is eltérést mutat a kormányablakreform a nemzetközi példák-  
kal összehasonlítva. Az Askim és társai [2011] által vizsgált esetek között alulról  
szerveződő és inkább felülről vezérelt reformok is megjelennek, viszont minden  
esetben a résztvevő szervezetek nagyfokú autonómiával rendelkeztek a belső szer-  
vezeti és vezetési struktúra kialakításában

#### *(v) Hozzáférhetőség*

A hozzáférhetőség szempontjából ügyfélhez közeli és ügyféltől távoli szolgáltatás-  
pontokról beszélhetünk. A járási szinten működő ügyfélszolgálati pontok mellett  
közösségi tereken (posta, vasúti pályaudvar) is lesznek kihelyezett ügyfélszolgála-  
ti/információs pontok, ami megkönnyíti az ügyintézéshez való hozzáférést az ügy-  
feleknek. A kormányablakok szolgáltatásai a személyes megjelenés mellett továbbá  
más csatornákon keresztül is elérhetőek: ingyenesen hívható kormányzati ügyfélvo-  
nal, interneten keresztül elérhető ügyleírások, az ügyintézéshez szükséges letölthe-  
tő nyomtatványok. Ennek köszönhetően az ügyfél otthonról is intézheti bizonyos  
ügyeit. Előbbiek alapján a kormányablak „ügyfélközelség” szempontjából nem  
különbözik a nemzetközi espektől, ahol szintén hangsúlyos szempont a fizikai és  
virtuális hozzáférhetőség.

A leírt összehasonlító elemzést áttekintve megállapítható, hogy a kormányabla-  
kok technikailag kielégítik az egyablakos ügyfélszolgálat fogalmi kritériumait,  
viszont egyes vizsgálati szempontok tekintetében eltérést mutatnak a nemzetközi  
trendekhez képest. Úgy tűnik, hogy ennek oka a túlzottan ambiciózus, széles körű,  
minden területre kiterjedő, uniformizált és felülről vezérelt reformok megvalósítá-  
sában keresendő.

### VÉGKÖVETKEZTETÉSEK

A kormányzati koordinációt Magyarországon sajátosan egy hierarchikus, „fölről  
lefelé” történő megvalósítás jellemzi mind a gyakorlatban, mind az elméleti megkö-  
zelítésben. A koordináció módosítása kizárólagosan a politikai/ágazati vezetők  
közötti hatalmi viszony alakítására, átrendeződésre korlátozódott (Miniszterelnöki  
Hivatal és ágazati miniszterek közötti viszony, kormány irányítása alatt működő  
területi szerv és a szakigazgatási szervek dekoncentrált egységei közötti viszony).  
A koordinációs probléma másfajta értelmezése, illetve más típusú megoldási alter-  
natívák számbavétele hiányzik a hazai kormányzati koordináció gyakorlatából és az  
ezt körülvevő szakmai vitákból.

A vizsgálat másik kérdésével összefüggésben megállapítottuk, hogy a kormány-  
ablak, mint a kormányzati koordináció egyik hazai példája, más európai országok  
gyakorlatával összehasonlítva sajátos – mondhatni szélsőséges – strukturális jellem-  
zőket mutat. Az összehasonlító vizsgálat során öt elemzési dimenziót használtam.  
Ennek alapján a kormányablakok strukturális jellemzői a következő sajátosságokat  
mutatják:

- kivételesen széles, ámde felszínes feladatportfólió;
- példátlanul komplex és heterogén szervezeti struktúra;

- ügyfelekhez közeli szolgáltatásnyújtás;
- az érintett szakigazgatási szervek integrációjának mélysége a szervezetek sokfélesége miatt diverzifikált, de túlnyomóan a felületes integráció valósult meg, elsősorban a szervezeti és működési szempontok kerültek előtérbe, sokszor figyelmen kívül hagyva az integrációból eredő valódi nyereséget;
- a kormányablak egy erősen felülről vezérelt, hierarchikus eszközökkel véghezvitt reformfolyamat eredménye.

Összegezve elmondható, hogy a kormányablak egy kivételes és sajátos kormányzati törekvésnek tekinthető a más országok gyakorlatával összehasonlítva.

## IRODALOM

- Ágh A. (2006): A magyar közigazgatási reform alapjai, In: Ágh A., Somogyvári I. (eds.) *Stratégiai kutatások – Magyarország 2015. A közigazgatási reform új perspektívái*. Budapest: Új Mandátum Könyvkiadó, pp. 7–28.
- Askim, Jostein et al. (2011): One-Stop Shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries, *Public Administration* 89:4 pp. 1451–1468
- Báger G.–Kovács Á. (2007): A politikai és gazdasági szféra kapcsolatának fő vetületei – a minimális konszenzus alapjai, In: *A Közszféra és a gazdaság versenyképessége*, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, pp. 49–88.
- Balázs I. (2004): A regionális közigazgatási hivatalok kialakításának lehetőségei a területi államigazgatás működésének átalakításának tükrében, *Magyar Közigazgatás*, 4. szám, pp. 193–199.
- Balázs I. (2006): A területi államigazgatás továbbfejlesztésének alternatívái, In: Balázs I.–Bércesi F. (szerk.) (2006) *A területi államigazgatás reformja*, Magyar Közigazgatási Intézet, pp. 238–250.
- Balázs I.–Bércesi F. (szerk.) (2006): *A területi államigazgatás reformja*, Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet
- Bekényi J.–Bércesi F. (2004): *Javaslat a régió központ közigazgatási hivatalvezető területi koordinációs és ellenőrző szerepkörének jogi eszközeire, a személyi, szervezeti és gazdasági feltételeire*, Budapest: IDEA/Magyar Közigazgatási Intézet
- Bércesi F.–Ivancsics I. (2004): *A közigazgatási hivatalok regionális alapokra helyezésének lehetőségei*, Pécs ([http://www.terport.hu/webfm\\_send/342](http://www.terport.hu/webfm_send/342), letöltve: 2013 nov. 15)
- Bércesi F. (2006): A területi államigazgatási szervek helyzete – a közigazgatási hivatalok szemszögéből, in Balázs I.–Bércesi F. (szerk.) (2006) *A területi államigazgatás reformja*, Magyar Közigazgatási Intézet, pp. 251–263.
- Christensen, T. and P. Laegreid (2007): The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, *Public Administration Review*, 67:6 pp. 1057–1064.
- Christensen, T. and P. Laegreid (2012): Welfare reform and „wicked issues” – from coupling to de-coupling? *Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper series 2–2012*

- Christensen, T., A. L. Fimreite and P. Laegreid (2007): Reform of employment and welfare administration – the challenge of coordinating diverse public organizations” *International Review of Administrative Science*, 73:3 pp. 389–408.
- Hajnal Gy.–Kovács É. (2012): Analyzing the motives of reforming central government coordination in Hungary: A case study of one-stop-government reforms, EGPA Annual Conference, Bergen, Norway 5–8 September 2012
- Hajnal Gy. (2006): Public management reforms in Hungary, NISPAcee, NISPAcee 14<sup>th</sup> Annual Conference, Ljubljana, Slovenia, 11–13 May 2006
- Hajnal Gy. (2008): Public management reforms: Hungary, In: Bouckaert, Geert, Juraj Nemec, Vitalis Nakrosis, György Hajnal and Kristiina Tönnisson (2008) (eds): *Public management reforms in Central and Eastern Europe*, Bratislava: NISPAcee, 121–150 o.
- Hajnal Gy. (2010): Agencies in Hungary: Uses and misuses of a concepts, In: Laegreid, Per and Koen Verhoest (2010) (ed.): *Governance of public sector organizations. Autonomy, control and performance*, Houndmills / New York: Palgrave Macmillan pp. 44–65
- Hajnal Gy. (2010): Failing Policies or Failing Politicians? Policy Failures in Hungary, *World Political Science Review* 6:1 Article 13
- Halligan, J. (2006): The Reassertion of the centre in a first generation NPM Systems. In T. Christensen and P. Laegreid (eds.), *Autonomy and Regulation. Coping with agencies in the modern state* [pp. 162–180]. Cheltenham: Edward Elgar.
- Halligan, J. (2008:) The Impact of Horizontal Coordination in Australia, Paper for the European Consortium on Political Research Regulation & Governance conference Utrecht University, June 5–7 2008
- Halligan, J. (2011): Central Steering in Australia, In: C. Dahlström, B.G. Peters and J. Pierre (2011) (eds.) *Steering from the Center: Central Government Offices and their Roles in Governing*, University of Toronto Press pp. 145–171
- Hood, C. (1991): A Public Management for all Seasons? *Public Administration* 69:1 pp. 3–19.
- Imre M. (2011): A társadalmi koordinációs mechanizmusok változása és az állam gazdasági szerepe, *Pro Publico Bono Állam- és Közigazgatástudományi Szemle* 2011: 1, pp. 29–38.
- Ivancsics I. (2006): Rendszerváltás a területi államigazgatásban; Elvek, Tények és Tévedések, in Balázs I.– Bércesi F. (szerk.) (2006) *A területi államigazgatás reformja*, Magyar Közigazgatási Intézet, pp. 227–237.
- Karmarkar, U. (2004): Will you survive the services revolution? *Harward Business Review*, June 2004 pp. 1–9
- Kettl, D.F. (2000): *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington: Brookings Institution Press.
- Kornai J. (1983): Bürokratikus és piaci koordináció, *Közgazdasági Szemle*, 30:9., pp. 1025–1038.
- Kubicek K. and Hagen, M. (2001): *One-stop government in Europe: An overview*, Bremen: University of Bremen.
- Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (2011): KIM  
<http://www.kormany.hu/download/8/d0/40000/Magyary%20K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9si%20Program.pdf> (letöltve: 2013 nov. 8)

- Malone, T. W.– Crowston, K. (1990): What is coordination theory and how can it help design cooperative work systems? In D. Tatar (Ed.), *Proceeding of the Third Conference on Computer-supported Cooperative Work* (pp. 357–370). Los Angeles, CA: ACM Press.
- March, J. G. (1994): *Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. Simon and Schuster p. 289
- Müller Gy. (2011): *Magyar kormányzati viszonyok*, Pécs: Dialóg Campus
- Müller Gy. (2010a): A Miniszterelnöki Hivatal fejlesztésének irányai (1990–2009), *Közjogi Szemle* 2010:1, pp. 34–41
- Müller Gy. (2010b): A kormányzati viszonyok változásai 2010-ben, *Közjogi Szemle* 2010:3 pp. 10–17
- Ouchi, W. (1980): Markets, bureaucracies and clans, *Administrative Science Quarterly* 25., pp. 124–141.
- Peters, B. G. (1998): Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination, *Public Administration* 76:2 pp. 295–311
- Peters, B. G. (2010): Meta-Governance and Public Management In: Stephen P. Osborne (Ed). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London and New York: Routledge, pp. 36–44.
- Peters, B. G. (1996): *The Policy Capacity of Government*. Canadian Centre for Management Development.
- Perri 6 (1997): *Holistic government*, London: Demos
- Perri 6 (2004): Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration, *Journal of Public Administration Research and Theory*: J-PART 14:1, pp. 103–138.
- Pollitt, C. (2003) Joined-up Government: a Survey, *Political Studies Review*, 1:1, pp. 34–49.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press
- Sárközy T. (2012): *Magyarország kormányzása 1978–2012*, Budapest: Park Könyvkiadó
- Sárközy T. (2007): Egy év után – A kormányzás átalakításának tapasztalatairól, *Mozgó Világ Online* 33. évf. 6. szám, <http://mozgovilag.com/?p=2469> (letöltve: 2013 szept. 12)
- Szente Z. (1999): *Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990–1998*, Századvég, 1999:13. pp. 3–53.
- Szigeti E. (2007): Az állam területi és helyi szervei, működésük térbeli keretei, <http://www.kszk.gov.hu>
- Szilvásy Gy. (1998): A közigazgatás szakmai vezetése, 1988–1998. In: *Magyarország évtizedkönyve. A rendszerváltás (1988–1998)*. I. kötet. Szerk.: Kurtán Sándor, Sándor Péter, Vass László. Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 442. o.
- Thompson et al. (1998): *Market, Hierarchies and Networks: the coordination of social life*, London: Sage
- Vér T. (2002): Az okmányirodáról, *Magyar Közigazgatás*; 52:9 p. 556



Wegrich, K. (2009): Public Management Reform in the United Kingdom: Great Leaps, Small Steps, and Policies as their Own Cause In: S. Goldfinch and J. Wallis (eds). *International Handbook of Public Management Reform*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 137–154.

### JOGSZABÁLYOK

A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény

A járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet

A Kormányablakkal összefüggő feladatokat ellátó személyek kiválasztásának és képzésének szabályairól 148/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Kormányrendelet

Az integrált ügyintézési és tájékoztatási pont kialakításáról, működtetéséről, valamint a működtető és az érintett szervek együttműködésének rendjéről szóló 160/2010. (V. 6.) Korm. rendelet

A járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat

A KHEM jogszabály-előkészítési felelősségébe tartozó jogszabályok, jogszabályokat nem tartalmazó kormány-előterjesztések, a kormánynak szóló jelentések előkészítéséről szóló 10/2008 (HÉ 46.) utasítás

## TUDOMÁNYOS DIÁKKÖRI KONFERENCIA 2014. DÍJAZOTT DOLGOZATOK

### TÁRSADALOMTUDOMÁNYI KAR I.

#### GAZDASÁG- ÉS TÁRSADALOMTÖRTÉNETI SZEKCIÓ

I. díj	Lénárd Tünde Dóra	A szegedi tűzsérek és mészárosok tevékenysége a XVI–XVII. században
	Muzslai Borbála Rebeka	Polgárváros maradt... – Emlékművek Nagykanizsán a két világháború között

#### MAGATARTÁSTUDOMÁNYI ÉS KOMMUNIKÁCIÓELMÉLETI SZEKCIÓ

I. díj	Tóth Aliz Mária	A kollektív tudás érvényesülése a közösség-orientált weboldalakon
II. díj	Rostoványi András	Közéleti aktivitás online térben
III. díj	Bokor Péter, Pálfi Bence	Mindennapi hülyeségeink, avagy a hülyeség naiv pszichológiai fogalmának feltárása tartalomelemzés módszerével

#### NEMZETKÖZI TANULMÁNYOK I. SZEKCIÓ

I. díj	Nagy Péter Csaba, Szőnyi Eszter Veronika	Akadémiai mobilitás és migráció
II. díj	Budai Péter	Ignis fatuus? – A székelvény autonómiája a nemzetközi jog szemszögéből, kitérve a Badinter-bizottság állásfoglalására
	Szűcs Andrea Dóra	Smart Defense, avagy az európai biztonságpolitika szakosodása
III. díj	Sándor Nóra Anna	A klíma-menekültek nemzetközi jogi védelme – Jogi szellemek, vagy indokolatlan cirkusz?
	Szekeres Márton	The Sino-Japanese conflict today – An analysis of the territorial dispute over the Senkaku/Diaoyu Isles